

# 加强社会建设要求下的社会体制改革探析

林 梅<sup>1</sup>, 程 军<sup>2</sup>

(1、2. 中共中央党校, 北京 100091)

**摘 要** 党的十八大明确提出“五位一体”的中国特色社会主义总体布局,指出社会建设是中国特色社会主义事业的重要条件。加强社会建设,必须加快推进社会体制改革。根据在改善民生和创新社会管理中加强社会建设这一总体要求,如何推进以社会体制改革为重点的社会建设,加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序,是一个值得深入探讨的问题。

**关键词** 中国特色社会主义;“五位一体”;社会建设;社会体制改革

**中图分类号** D616 **文献标志码** A **文章编号** 1003-7608(2014)03-0014-03

社会建设是发展中国特色社会主义事业的重要条件,党的十八大提出在改善民生和创新社会管理中加强社会建设这一总体要求,并指出加强社会建设是社会和谐稳定的重要保证。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次强调,要紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义来深化社会体制改革,加快形成科学有效的社会治理体制。加强社会建设,必须从维护广大人民根本利益的高度出发,加快健全基本公共服务体系;必须以保障和改善民生为重点,加快推进社会体制改革。

## 一、社会建设是中国特色社会主义的重要组成部分

中国特色社会主义是全面建设、全面发展的事业,也是经济、政治、文化、社会和生态文明全面进步的过程。在牢牢把握“一个中心”的同时,中国特色社会主义形成了“五位一体”全面发展的大思路,即经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设全面推进。

### (一) 社会建设是“五位一体”总体布局的有机组成部分

2004年党的十六届四中全会第一次提出加强社会建设和管理、推进社会管理体制创新的要求。2007年党的十七大提出必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,推动建设和谐社会。2012年7月23日,胡锦涛在省部级主要领导干部专题研讨班开

班式上的重要讲话又谈到改善民生和加强社会建设问题。随后,党的十八大报告再次强调在改善民生和创新社会管理中加强社会建设。

随着我国经济社会的不断发展,中国特色社会主义事业的总体布局不断扩展和丰富。党的十八大报告提出全面建成小康社会的奋斗目标,要求到2020年使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实,并勾画出社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的总体布局。

中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局是一个相互联系、相互协调、相互促进的有机整体,其中,经济建设是根本,政治建设是保障,文化建设是灵魂,社会建设是条件,生态文明建设是基础。社会建设是中国特色社会主义事业的重要组成部分,社会建设是指从社会所处的实际发展阶段出发,顺应社会发展的趋势,遵循社会发展的规律,有组织、有目的、有计划地动员各种社会力量,在社会领域从事的各项建设。社会建设的成效如何将在很大程度上影响我国社会主义事业总体目标的实现。

### (二) 加强社会建设的内在要求和现实意义

社会建设与人民幸福息息相关,发展社会事业是整体推进中国特色社会主义事业的需要,也是切实改善民生、提高人民群众生活水平的需要。从“五位一体”总体

收稿日期 2013-11-25

**作者简介** 1. 林梅(1972—),女,湖南常德人,北京大学社会学博士,中共中央党校社会学教研室副教授;2. 程军(1988—),男,安徽合肥人,中共中央党校研究生院社会学专业硕士研究生。

布局来认识和把握社会建设,最重要的就是要抓住两个重点,突出一个重大任务。

要抓住两个重点,即:一是改善民生,二是创新社会管理。具体而言,改善民生要着眼于现实,要多谋民生之利,多解民生之忧,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,尤其是解决好教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、安全生产以及社会治安等重大问题。创新社会管理则有赖于社会管理体制、机制的革新和完善,即在以人为本、服务为先理念的指导下,进一步扎实推进政府职能转变,更加重视社会管理和公共服务,在多方参与、共同治理理念的要求下,进一步完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理格局,提高社会治理的科学化水平。

突出一个重大任务,即大力促进社会公平正义。社会和谐是中国特色社会主义的本质属性;维护和实现公平正义,是建设和发展中国特色社会主义的基本要求,也是科学发展的题中应有之义。现阶段,公平正义应当体现在经济发展全过程:应着力扩大公共服务,完善社会治理,妥善协调各方的利益关系,使发展成果更多更公平地惠及全体人民,实现发展成果由人民共享。

## 二、推进社会体制改革是我国社会建设的必由之路

社会体制改革的核心是围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。

### (一) 社会体制改革的基本内涵

2007年党的十七大报告提出,必须推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义。党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》站在全面推进体制改革的战略高度,提出加快推进社会体制改革的要求。2012年党的十八大报告重申加快推进社会体制改革的要求,指出加强社会建设、推进社会体制改革是和谐社会建设的重要一环,并在报告中对社会体制改革的内涵做了明确的阐述。2013年党的十八届三中全会又提出加快形成科学有效的社会治理体制这一新的具体要求。

社会管理体制是指国家就各种社会管理主体在社会生活、社会事务和社会关系中的地位作用、相互关系及运行方式而制定的一系列富有约束力的规则和程序性安排。党的十八大报告对社会管理格局作出了表述:第一,党委领导,发挥好党委在社会管理中总揽全局、协调各方的主导作用;第二,政府负责,发挥政府的主导作

用,强化政府的社会管理和公共服务职能;第三,社会协同,发挥基层群众自治组织、各类社会组织和企事业单位的协同作用;第四,公众参与,充分发挥群众在社会管理中的基础性作用;第五,法治保障,完善社会建设领域的法律法规,为社会管理各主体依法有序参与社会管理创造良好条件。党的十八届三中全会提出创新社会治理、实现由管理向治理转变的要求。要实现这一点,本质和关键是要在法律保障的范围内,增强社会协同、公众参与的力量。

基本公共服务是指在一定经济社会条件下,由政府主导,旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。党的十七届五中全会明确提出,要逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系。党的十八大进一步提出,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,着力解决我国基本公共服务总量不足、发展不平衡、体制机制不完善等突出问题。

社会组织建设是指顺应社会要求,在政府的倡导和支持下,整合社会管理资源,培育包括社会团体、行业组织、中介组织、志愿团体等在内的各类社会组织,发挥它们在社会管理方面的积极作用。党的十八大报告明确提出,形成现代社会组织体制是加快推进社会体制改革的内容之一。党的十八届三中全会同样强调要激发社会组织活力,正确处理政府和社会的关系,加快推进政社分开,使社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。

社会管理机制是社会管理有效实施的制度保障,是政府对有关社会事务进行规范和制约时所遵循的一整套规范和模式。党的十八大报告指出,要加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。在此基础上,党的十八届三中全会提出改进社会治理方式的新要求,即坚持系统治理、依法治理、综合治理和源头治理多措并举。

### (二) 加快推进社会体制改革的原因

自新中国成立以来,党和国家始终高度重视社会管理,为形成和完善适合我国国情的社会管理制度进行了长期探索和实践,取得了重大成绩,特别是改革开放以来,根据国内外形势发展变化,有针对性地就加强和改进社会管理制定方针政策,有力推进了我国社会管理的改革创新。经过长期探索和实践,初步形成了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理格局。当前,我国社会管理与我国国情和社会主义制度在总体上是适应的,我国社会大局稳定,社会形势总体上是好的。

然而,我们也必须清醒地认识到,随着改革开放的不断深入,面对新形势新情况,现有体制明显存在一些不足和缺陷,主要表现在以下几方面:一是社会管理的越位,即政府社会管理触角的延伸超出了合理的职能范

围;二是社会管理的缺位,即政府在某些社会管理和公共服务领域不作为,没有履行其应尽的社会责任;三是社会管理的成本过高,即投入与产出比例失衡,社会管理效率不高,社会资源浪费现象严重。现有体制在上述三方面的不足与缺陷,可以通过以下“四个不适应”来说明:

第一,公共产品供给总量不足,无法满足人民群众急剧增长的公共服务需求。目前公共服务领域最突出的问题仍是总量问题。人民群众对“看病难、看病贵”“上学难、上学贵”和“住房难、住房贵”的反映由来已久,这说明我国社会保障体系覆盖面窄、保障水平低,特别是农民工、城市无业人员、残疾人等特殊困难人群的基本生活保障问题长期得不到有效解决。

第二,公共产品分配不合理,不适应公共服务均等化的新要求。我国目前公共服务资源配置存在三个不均衡:一是城乡之间不均衡,农村明显落后于城市;二是地区之间不均衡,中西部地区明显落后于东部地区;三是不同社会群体之间不均衡,流动人口享受的公共服务远远少于城市户籍人口。公共产品配置欠缺公平,基本公共服务均等化任重道远。

第三,社会管理体制机制停留在传统层面,不适应经济社会转型的新要求。在社会由传统向现代、经济由计划向市场转型的背景下,传统的社会管理手段和方式,很难有效调节社会利益关系和化解社会矛盾。近年,一些地方频频出现群体性事件、公共安全事件,然而,各类社会组织发育不良,难以成为承接政府职能转变的有效载体。

第四,社会领域相关产业发展滞后,无法满足人民群众日益多元化的需求。服务业按服务对象一般可分为生产性服务业、生活性服务业和公益性服务业。我国服务业在国民经济中占比偏低,社会服务业在服务业中的占比偏低问题更为突出。例如,在教育科研、新闻出版、医疗卫生、劳动就业、社会保障等方面,我们往往过于强调其公益性,抑制了其相关产业的合理发展,无法有效满足人民群众的需求。

综上所述,传统的社会体制是在计划经济条件下形成和发展的,很难适应我国当前市场经济体制的新形势、新要求。社会体制改革的滞后,已成为制约我国社会事业发展和经济政治体制改革的重要因素。因此,加快推进社会体制改革是一项重大的战略举措,是克服现行体制弊端的必然选择。

### 三、推进社会体制改革必须遵循的若干原则

现阶段,应在加强社会建设的总体要求下推进社会体制改革,促进我国的社会体制更加合理有效、完善成熟,使之更好地与社会主义市场经济体制和民主政治体制相协调。积极稳妥地推进社会体制改革和创新,必须

遵循以下五个原则:

一是注重决策的科学性。我国地区发展非均衡性特征明显,各地的经济社会发展状况差异较大。这意味着在加快推进社会体制改革的过程中,需要加强顶层设计和“摸着石头过河”相结合,力保决策的科学性。绝不能“一刀切”地统一套用某种固定模式,应允许有条件的地区在合法、合理的范围内自主探索,认真总结各地社会体制改革和创新正反两方面的经验,以社会建设的实际效用检验决策的科学性。

二是注重措施的协调性。党的十八大报告指出,社会体制改革的具体措施要以完成社会建设的六大任务为依据,注重各项措施间的相互协调。党的十八届三中全会把统筹谋划、协同推进作为全面深化改革的总要求之一,彰显了协同意识的重要性。因此,在实际工作的过程中,相关决策部门、决策者要牢固树立“全国(地区)一盘棋”的理念,确保各措施之间的协调统一,更加高效合理地推进社会体制改革和创新。

三是注重参与力量的多元性。党的十八大报告对新型社会管理体制做了新的论述,即党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障。在加强社会建设和推进社会体制改革的过程中,在发挥政府主导作用的同时,要重视增强社会发展活力,注重培养城乡居民的自治能力、社会组织的服务能力、民间资本发展社会事业和提供社会服务的能力。这也是党的十八届三中全会所强调的国家治理主体更加多元、推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。

四是注重发展成果的普惠性。在改革进入利益关系全面调整的阶段,应注重在社会体制改革和创新中兼顾各方面特别是困难群体的利益,妥善处理各社会群体之间显性和隐性的利益矛盾,切实做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,使改革真正得到人民群众的拥护和支持,为我国的社会体制改革和中国特色社会主义各项事业的顺利推进赢得良好的社会和群众基础。

五是注重改善民生与社会管理的互动性。改善民生和社会管理必须相互协调,相互促进,实现良性互动。一方面,改善民生是对利益格局进行的一次深层次调整,可能会带来社会局部的、暂时的动荡,需要社会管理的协调和配合;另一方面,改善民生需要考虑对社会管理和社会稳定的长期影响,盲目求变、冒进求新的民生改善举动,可能在短期内有利于社会管理和社会稳定,但从长远来看,可能带来巨大的潜在危机。因此,必须把改善民生与社会管理结合起来,协调各群体之间的利益关系,确保社会既充满活力又和谐有序。

责任编辑:李曼